



บทที่ 2

ลักษณะและการบริหารงานของ
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การจัดการประถมศึกษาในประเทศไทย¹

การจัดการศึกษาอย่างมีระบบและเป็นแบบแผนที่แน่นอนนั้น เริ่มขึ้นเมื่อมีการตั้งกรมศึกษาธิการใน พ.ศ. 2430 ทำให้การจัดการศึกษาทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ ซึ่งต่อมาวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ได้ยกฐานะเป็นกระทรวงเรียกว่า กระทรวงธรรมการ มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พรบุนนาค) เป็นเสนาบดีท่านแรก

ใน พ.ศ. 2441 ได้มีการประกาศใช้โครงการการศึกษาฉบับแรกขึ้น เรียกว่าโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 แบ่งการจัดการประถมศึกษาเป็น 2 ภาค คือ ภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ และอีกภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในหัวเมือง กระทรวงธรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ส่วนการศึกษาในหัวเมืองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการร่วมกับพระสงฆ์ ต่อมา พ.ศ. 2442 จึงได้มีการโอนอำนาจการบริหารการศึกษามาให้กระทรวงธรรมการทั้งหมด

พ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาลได้วางระเบียบเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการศึกษาและประเภทของโรงเรียน เรียกว่าระเบียบการจัดการศึกษาสำหรับประเทศสยาม แบ่งหน้าที่ในด้านการบริหารการศึกษาภาค

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, ليبปี สปช. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2533), หน้า 8-10.

บังคับให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และเอกชน การแบ่งหน้าที่การจัดการศึกษาครั้งนี้ทำให้คำว่า "โรงเรียนประชาบาล" เกิดขึ้น โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โรงเรียนประชาบาลเป็นโรงเรียนที่สร้างขึ้นโดยใช้ภาษีอากรที่เก็บได้ในท้องถิ่น ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีพระราชดำริให้ขยายการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาไปทั่วราชอาณาจักร จึงโปรดให้กระทรวงธรรมการร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น ประกาศให้เป็นกฎหมายและบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 เรียกว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 มีสาระสำคัญคือ บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ ถึง 14 ปีบริบูรณ์ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาหรือหลักสูตรอื่นที่เทียบเท่า ซึ่งกระทรวงธรรมการได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับนี้ถึง 14 ปี จาก พ.ศ. 2464-2478 จึงสามารถใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ตลอดทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 กระทรวงธรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นตรงกันว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 จึงได้ร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 เปลี่ยนแปลงอายุเด็กเข้าเรียนจากเดิมที่บังคับเด็กอายุ 7 ปีบริบูรณ์ เป็นย่างเข้าปีที่ 8 และเด็กที่พ้นเกณฑ์บังคับจากเดิม 14 ปีบริบูรณ์ เป็นย่างเข้าปีที่ 15 และโอนการจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาลทุกแห่งให้แก่เทศบาล

นอกจากนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษา โดยใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาอีกหลายครั้งคือ

พ.ศ. 2505 ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 มีสาระสำคัญคือ การขยายการศึกษาภาคบังคับเดิมที่กำหนดไว้ 6 ปีให้เป็น 7 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ และหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย พ.ศ. 2503

พ.ศ.2509 ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการโอนโรงเรียนประถมศึกษาในส่วนภูมิภาคไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา

และ พ.ศ.2521 ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2521 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการศึกษาภาคบังคับจาก 7 ปี ให้เป็น 6 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2520 และหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521

การดำเนินการจัดการประถมศึกษาในช่วงก่อนที่จะโอนการจัดการศึกษาจากส่วนท้องถิ่นมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ นั้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการอยู่หลายหน่วยงาน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดการและบริหารโรงเรียนประถมศึกษาภายในจังหวัดทั้งหมดยกเว้นในเขตเทศบาล เทศบาลรับผิดชอบในการจัดการและบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาล กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เพื่อจัดเป็นตัวอย่างในแต่ละจังหวัด กรุงเทพมหานครรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในโรงเรียนเอกชน โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่ควบคุมในเรื่องหลักสูตร แผนการสอน หนังสือเรียนและงานวิชาการต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่จัดโรงเรียนประถมศึกษาในรูปของโรงเรียนสาธิต คือ มหาวิทยาลัยที่มีคณะศึกษาศาสตร์และวิทยาลัยครูต่าง ๆ

การที่มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประถมศึกษาหลายหน่วยงาน และความเป็นอิสระในการจัดการและการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ทำให้การจัดการประถมศึกษาขาดเอกภาพในการดำเนินการ รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้ เรียกว่า คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาซึ่งได้รวบรวมข้อมูลหลายอย่างเสนอรัฐบาล เป็นผลให้รัฐบาลตัดสินใจ

โอนการจัดการประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนที่สังกัด กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2523 และ ครูประถมศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดได้เปลี่ยนฐานะมาเป็น ข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหาร โรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษา ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523

ลักษณะโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ²

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้รับการจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ.2523 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 และมี ฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษา และเพื่อให้ระบบบริหารจัดการการศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลสมัย นั้นได้ตราพระราชบัญญัติอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน พระราชบัญญัติ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10)

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

พ.ศ. 2523 และที่สำคัญต่อระบบบริหารการประถมศึกษาคือ พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

การจัดระบบการบริหารการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็น
คณะกรรมการและส่วนที่เป็นสำนักงาน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเรียกว่า "การบริหาร
โดยองค์คณะบุคคล" สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 ระดับคือ
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร คณะกรรมการการประถม
ศึกษาอำเภอและคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

สำหรับสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 ระดับเช่นกันคือ สำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและ
สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
และสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

ส่วนกลุ่มโรงเรียน เป็นการจัดกลุ่มโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกันประมาณ
7-10 โรงเรียนให้ร่วมมือกันในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ให้
โรงเรียนในกลุ่มสามารถใช้ทรัพยากรดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนร่วมกันได้
อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรระหว่าง
โรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน กลุ่มโรงเรียนจึงเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือใน
การดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา

ลักษณะโครงสร้างของการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติปัจจุบันจึงเป็นลักษณะพิเศษไม่เหมือนหน่วย
ราชการอื่น คือมีการจัดการบริหารการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการและ
จัดการบริหารการประถมศึกษาที่กระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่พื้นที่ กล่าวคือ
การกระจายอำนาจนอกจากจะกระจายไปที่จังหวัดแล้ว ยังกระจายอำนาจไปถึง
อำเภอและโรงเรียนด้วย จึงส่งเสริมให้มีการตัดสินใจในการบริหารงานในพื้นที่
มากขึ้น และส่งเสริมการบริหารงานโดยมีหลักเกณฑ์มากขึ้น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละระดับจะมีการประสานสัมพันธ์กันในทุกด้าน แต่เน้นหนักแตกต่างกัน คือ

ระดับชาติ เน้นหนักในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ อาคารสถานที่ ค่าใช้จ่ายของโรงเรียน และการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

ระดับจังหวัด เน้นหนักในการบริหารการประถมศึกษาของจังหวัด เป็นระดับที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติการดำเนินงานการประถมศึกษาจังหวัด ทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากรภายในจังหวัด ยกเว้นการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

ระดับอำเภอ เน้นการประสานงาน การเสนอแนะ และการเสนอข้อมูลเบื้องต้นในด้านแผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากรต่อระดับจังหวัด เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติของระดับจังหวัด

ระดับกลุ่ม เน้นการร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนภายในกลุ่มทั้งด้านกำลังงานและกำลังความคิด และเสนอต่อระดับอำเภอเกี่ยวกับแผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากร เพื่ออำเภอจะใช้เป็นข้อมูลในการเสนอต่อระดับจังหวัดต่อไป

ระดับโรงเรียน เน้นการจัดกระบวนการเรียนการสอนตามหลักสูตร และแผนการสอนต่าง ๆ และได้แบ่งงานในโรงเรียนออกเป็น 6 งานคือ 1. งานวิชาการ 2. งานบุคลากร 3. งานกิจการนักเรียน 4. งานอาคารสถานที่ 5. งานธุรการและการเงิน และ 6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 20 มีนาคม 2529 และตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2532 แบ่งส่วน

ราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองคลัง
3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองนโยบายและแผน
5. กองพัฒนาบุคคล
6. กองวิชาการ
7. สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
 - ก. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
 - ข. สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
9. หน่วยศึกษานิเทศก์

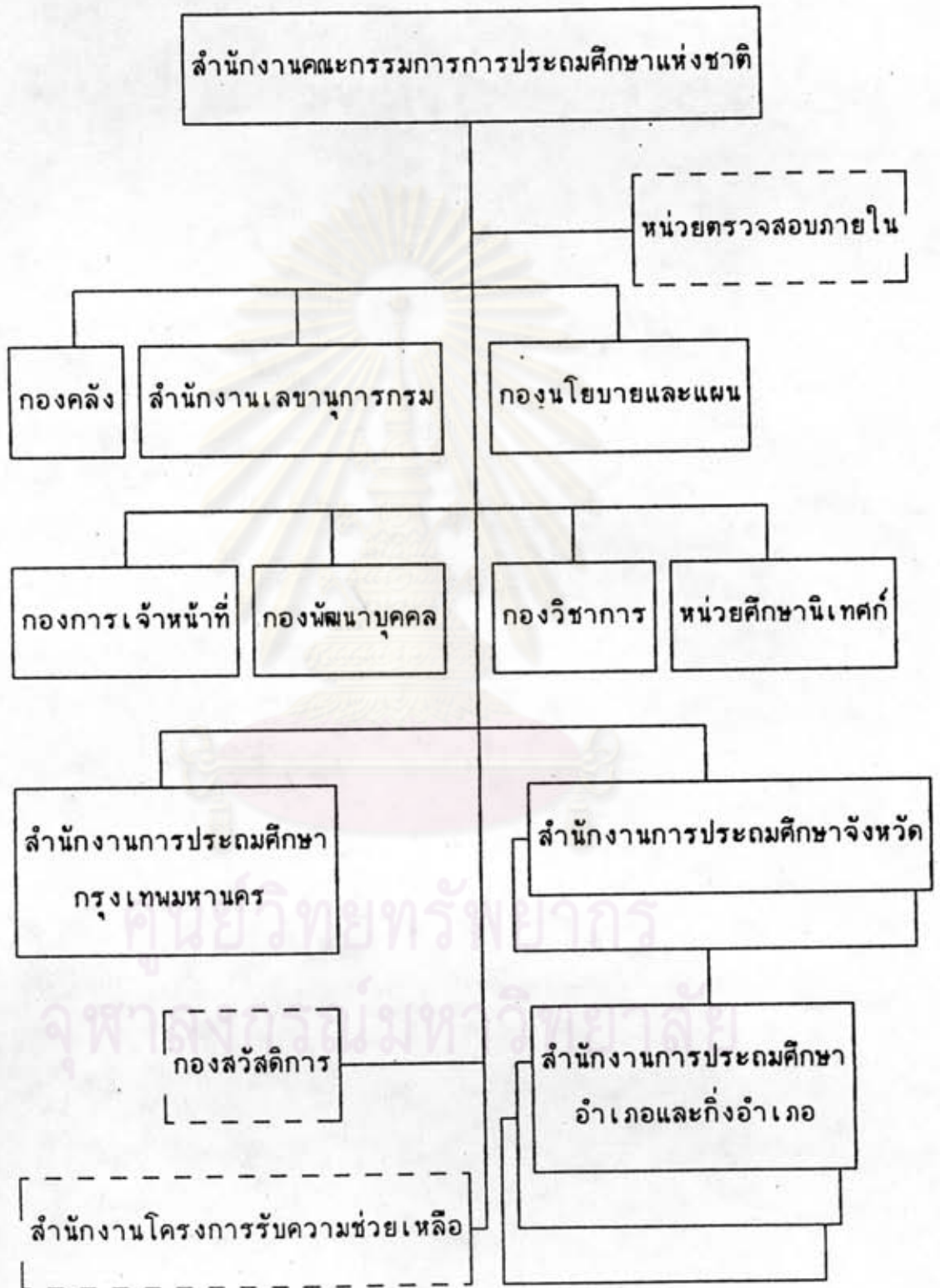
นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเทียบเท่ากอง ที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและประกาศกระทรวงศึกษาธิการ อีก 3 หน่วยงานคือ

1. หน่วยตรวจสอบภายใน
2. สำนักงานโครงการรับความช่วยเหลือ
3. กองสวัสดิการ

ดังรายละเอียดแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ ของสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
แห่งชาติ



_____ กองตามพระราชกฤษฎีกา
 - - - - - หน่วยงานภายในเทียบเท่ากอง

ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ^๓

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 นโยบายของรัฐตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 และมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กที่มีอายุในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ และจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาศึกษาเน้นเด็กในวัย 5 ปี ขึ้นไปอย่างทั่วถึง อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีภารกิจหลักที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับก่อนประถมศึกษา
2. จัดโรงเรียนประถมศึกษาหรือจัดบริการทางการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้เด็กที่มีอายุในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้เรียนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบททั่วประเทศ
3. จัดโรงเรียนประถมศึกษาหรือจัดบริการทางการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบททั่วประเทศ
4. จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและก่อนประถมศึกษา
5. จัดทำมาตรฐานทางด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
6. บริหารงบประมาณและควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัด
7. พัฒนาแนวการจัดประสบการณ์ระดับก่อนประถมศึกษาและหลักสูตรท้องถิ่นในระดับประถมศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

8. บริการส่งเสริม พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดทั่วประเทศ
9. พัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้บรรลุตามจุดหมายของแผนการจัดประสบการณ์ระดับก่อนประถมศึกษาและตามจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา
10. นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับก่อนประถมศึกษา
11. พัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาและก่อนประถมศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางวิชาการ และการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
12. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยในระดับประถมศึกษาและระดับก่อนประถมศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย